

LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

Nuovo DPCM e possibile riorganizzazione dei Servizi di Sanità Pubblica Veterinaria

Lucia Monacis¹, Fabrizio Paletti², Mauro Gnaccarini³¹ Legale Nazionale SIVeMP² Segreteria Nazionale SIVeMP³ Segretario Regionale SIVeMP Piemonte

Preoccupazioni
nella dirigenza
veterinaria, ma il
quadro rimane
pressoché immutato

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri firmato il 23 aprile 2008 sono stati ridefiniti i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA, tabella 1), già previsti dal D.Lgs. 502/92 art. 1 e successivamente definiti con D.P.C.M. 29/11/2001 (riquadro 1), ai sensi dal D.Lgs. 347/2001 come convertito con modificazioni dalla Legge 405/2001. La nuova suddivisione dei LEA operata dal recente DPCM ha suscitato un vivace dibattito nella dirigenza veterinaria del SSN particolarmente determinato da alcune preoccupazioni legate alla possibilità che il Decreto possa preludere a una diversa organizzazione dei Servizi dei dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, e soprattutto delle strutture organizzative di Sanità Pubblica Veterinaria. Il DPCM contiene in realtà l'aggiornamento della definizione dei livelli essenziali di assistenza, modificando non solo gli allegati al Decreto del 29 novembre 2001, ma anche ponendo, nel testo e nelle premesse, alcune considerazioni non prive di significato, ma che sono anzi da valutare con attenzione, in quanto già lì è possibile evincere come la materia trattata non debba avere, nella stessa

ratio sottesa al provvedimento, alcuna incidenza né sui livelli né sul sistema di organizzazione delle strutture deputate, a vario titolo, a rendere le prestazioni previste come essenziali e tanto meno sull'organizzazione di quelle che nei Dipartimenti di Prevenzione si occupano delle prestazioni di «Prevenzione collettiva e Sanità Pubblica». Le modifiche apportate agli allegati in parte, dunque, innovano, ma soprattutto ridefiniscono (elencando secondo diversi aggregati) le prestazioni che le Regioni, nel contesto dell'autonomia loro concessa dalla riforma costituzionale del Titolo V dell'anno 2001 (L. Cost. 3/2001) devono comunque rendere ai cittadini quali prestazioni garantite dal Servizio Sanitario Nazionale. L'allegato 1, che in particolare ci riguarda, contiene i LEA relativi alla prevenzione collettiva e alla sanità pubblica suddivisi ora in otto aree di intervento che includono «Programmi/attività volti a perseguire specifici obiettivi di salute». È subito evidente come tale allegato distingua sostanzialmente due principali aree di intervento di Sanità Pubblica Veterinaria conformi ai più recenti indirizzi Comunitari, e in particolare a quanto stabilito dai Regolamenti CE 178\02 e

Tabella 1. Nuovi LEA: Sezione D e Sezione E.

N.	Programmi / Attività	Componenti del programma	Prestazioni
D1	Sorveglianza sui concentramenti e spostamenti animali	- Controllo periodico delle strutture - Verifica della registrazione delle movimentazioni animali	- Controlli periodici - Certificazioni - Report informativi
D2	Riproduzione animale	- Controllo periodico sulla riproduzione animale - Rilascio o rinnovo autorizzazioni sanitarie - Rilascio del parere per autorizzazione sanitaria	- Controlli periodici - Certificazioni - Report informativi
D3	Sistema informativo per il controllo delle aziende zootecniche su anagrafe nazionale	- Procedura di registrazione e autorizzazione delle aziende zootecniche - Gestione e aggiornamento dell'anagrafe informatizzata delle aziende zootecniche e degli animali da reddito, divise per specie animali - Geo-referenziazione delle aziende	- Implementazioni anagrafiche - Certificazioni - Report informativi - Controlli in azienda
D4	Vigilanza sul benessere degli animali da reddito	- Controllo periodico degli allevamenti e degli animali da reddito - Informazione degli operatori zootecnici - Controllo sulle condizioni di trasporto - Controllo sulla protezione degli animali durante la macellazione	- Report di controllo - Corsi di formazione
D5	Profilassi ai fini della eradicazione delle malattie infettive e diffusive degli animali	- Effettuazione dei piani di profilassi regionali e nazionali - Valutazione epidemiologica dei dati ai fini della programmazione dell'attività	- Sorveglianza sanitaria - Certificazioni - Report informativi
D6	Sorveglianza epidemiologica delle malattie infettive diffuse animali	- Registrazione di segnalazione di malattia infettiva di animali, anche sospetta, e/o di focolaio epidemico - Notifica di caso di malattia infettiva e/o di focolaio epidemico - Produzione di report periodici per la sorveglianza epidemiologica delle malattie infettive animali	- Sorveglianza epidemiologica - Report informativi
D7	Predisposizione di sistemi di risposta a emergenze epidemiche delle popolazioni animali	- Analisi dei possibili scenari - Identificazione delle misure organizzative da adottare in rapporto ai diversi livelli di allarme - Predisposizione di procedure/protocolli locali per le operazioni di gestione e di estinzione del focolaio - Formazione del personale addetto ai sistemi di controllo	- Piani di emergenza
D8	Sorveglianza sull'impiego del farmaco veterinario	- Piani di sorveglianza sul farmaco veterinario - Controllo del corretto utilizzo del farmaco veterinario: - Registri carico/scarico, registri trattamenti e prescrizioni medico-veterinarie in azienda - Autorizzazione delle scorte - Autorizzazione alla detenzione e distribuzione - Registrazione transazioni e prescrizioni medico-veterinarie	- Controlli periodici - Rilascio pareri ed autorizzazioni - Report informativi
D9	Lotta al randagismo e controllo del benessere degli animali d'affezione	- Realizzazione e aggiornamento dell'anagrafe canina e censimento delle colonie canine - Sterilizzazione dei cani randagi e dei gatti delle colonie - Controllo benessere animale nei canili - Prevenzione dell'abbandono e informazione per l'adozione consapevole	- Esistenza di un'anagrafe aggiornata ed implementazione dell'anagrafe nazionale - Efficacia delle campagne di sterilizzazione. - Eventi ed attività informativa
D10	Igiene urbana veterinaria	- Gestione di sistemi di sorveglianza relativi ai seguenti ambiti: • eventi patologici popolazioni animali in ambito urbano	- Interventi di profilassi e di controllo sulle fonti

segue

N.	Programmi / Attività	Componenti del programma	Prestazioni
D10	Controllo delle popolazioni sinantropiche Controllo episodi di morsi di cani	<ul style="list-style-type: none"> • Eventi sentinella • Diffusione di situazioni di rischio • Anagrafica delle morsicature da cani 	e i veicoli/vettori di trasmissione
D11	Sorveglianza sull'alimentazione animale e sulla produzione e distribuzione dei mangimi	<ul style="list-style-type: none"> - Sorveglianza e controllo periodico delle strutture - Sorveglianza e Piano nazionale alimentazione animale 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlli periodici - Certificazioni - Report informativi
D12	Prevenzione e controllo delle zoonosi. Controllo delle popolazioni sinantropiche e selvatiche ai fini della tutela della salute umana e dell'equilibrio fra uomo, animale e ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione di sistemi di sorveglianza relativi ai seguenti ambiti: <ul style="list-style-type: none"> • Prevenzione • Eradicazione • Eventi sentinella su popolazioni animali • valutazione di situazioni a rischio 	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi di profilassi e di controllo sulle fonti e i veicoli/vettori di trasmissione - Sistema sorveglianza per flussi dati adeguati
D13	Vigilanza e controllo sull'impiego di animali nella sperimentazione	<ul style="list-style-type: none"> - Costruzione e aggiornamento dell'anagrafe delle aziende autorizzate - Attività di vigilanza periodica 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlli ispettivi - Esistenza di un'anagrafe aggiornata - Report di attività
E1	Registrazione stabilimenti settore alimentare ai sensi del Reg. CE 852/04	<ul style="list-style-type: none"> - Processo di dichiarazione di nuova registrazione (DIA) - Gestione e aggiornamento dell'anagrafe degli stabilimenti del settore alimentare (OSA) divisa per tipologia e attività di rischio 	- Iscrizione a registro
E2	Sorveglianza sugli impianti di macellazione di bovini, suini, ovini, equini, pollame, lagomorfi	- Attività di controllo sugli animali macellati come da regolamento 854/04 CE e sulla selvaggina destinata al consumo umano	<ul style="list-style-type: none"> - Ispezioni - Report informativi
E3	Sorveglianza sulla produzione di latte e sulle produzioni lattiero-casearie, sulla produzione di miele e uova	- Controllo degli allevamenti e delle aziende di trasformazione ai sensi del regolamento 852/04 e 854/04 CE	<ul style="list-style-type: none"> - Controlli periodici - Report informativi
E4	Sorveglianza sulla presenza di residui di farmaci e contaminanti ambientali negli alimenti di origine animale	- Espletamento del Piano regionale residui	<ul style="list-style-type: none"> - Controlli periodici - Report informativi - Campionamenti e controlli analitici su alimenti di origine animale
E5	Controllo e sorveglianza su deposito, commercio, vendita e utilizzo dei fitosanitari e coadiuvanti dei fitosanitari	<ul style="list-style-type: none"> - Controllo utilizzo fitosanitari e coadiuvanti dei fitosanitari - Vidimazione registri di vendita - Controllo registri dei trattamenti - Analisi e valutazione dei flussi di vendita dei prodotti fitosanitari 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlli periodici - Report informativi - Campionamenti e controlli analitici su alimenti di origine vegetale
E6	Sorveglianza e controllo	- Audit	- Controlli periodici

N.	Programmi / Attività	Componenti del programma	Prestazioni
E6	sulle attività connesse agli alimenti Regolamento CE 882/04	- Ispezioni - Monitoraggio - Sorveglianza - Interventi correttivi, in forma di provvedimenti giudiziari, sanzionatori, amministrativi, indirizzi tecnici, prescrizioni	- Campionamenti - Prescrizioni - Certificazioni - Report informativi
E7	Sorveglianza su stabilimenti riconosciuti ai sensi del Reg. 853/04 e 854/04 CE di carni, prodotti ittici, molluschi, uova	- Come da Reg. CE 882/04 e 854/04: • Audit • Ispezioni • Monitoraggio • Sorveglianza • Provvedimenti giudiziari/sanzionatori/ amministrativi/indirizzi tecnici/prescrizioni	- Controlli programmati - Prescrizioni - Report informativi
E8	Sorveglianza sanitaria delle zone di produzione e o allevamento di molluschi bivalvi	- Attività di monitoraggio effettuata sulle zone di produzione e/o allevamento riconosciute dalla Regione - Valutazione dei dati e ammissione di pareri sulle zone di pesca e su proposte di divieti - Controllo delle acque destinate alla molluschicoltura	- Controlli periodici - Rilascio pareri - Report informativi
E9	Sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano	- Controllo ai sensi del Reg. 1774/02 CE - Riconoscimento impianti - Rilascio autorizzazioni trasporto	- Controlli periodici - Rilascio pareri ed autorizzazioni - Certificazioni Flussi informativi
E10	Gestione stati di allerta alimenti destinati al consumo umano e alimenti per animali	- Come da Reg. 178/02 CE • Attivazione • Sorveglianza • Provvedimenti giudiziari/sanzionatori/ amministrativi/indirizzi tecnici/prescrizioni	- Vigilanza - Prescrizioni - Report informativi
E11	Controllo su ristorazione collettiva ai sensi del Reg. 882/04 CE	Controlli sulle mense con particolare attenzione agli aspetti di sicurezza degli alimenti • Audit • Ispezioni • Monitoraggio • Sorveglianza • Provvedimenti giudiziari/sanzionatori/amministrativi/ indirizzi tecnici/prescrizioni	- Controllo periodici - Prescrizioni - Report informativi
E12	Ispettorato micologico L. 352 del 23 Agosto 1993	- Informazioni ai consumatori sulle caratteristiche delle specie fungine locali - Vigilanza su produzione e commercializzazione - Interventi per sospetta intossicazione da funghi	- Ispezioni - Report informativi
E13	Sorveglianza acque potabili	- Mappatura fonti, impianti di approvvigionamento e reti di distribuzione degli acquedotti pubblici - Mappatura dei pozzi privati - Vigilanza su impianti e aree di rispetto	- Controlli periodici - Prescrizioni - Report informativi - Campionamenti e controlli analitici per la verifica di potabilità
E14	Infezioni, intossicazioni e tossinfezioni alimentari	- Supporto all'indagine epidemiologica per l'individuazione dell'alimento a rischio - Controlli e campionamenti nei luoghi di produzione e/o somministrazione degli alimenti a rischio	- Consulenza

882\04: E. Sicurezza alimentare - tutela della salute dei consumatori; D. Salute animale e igiene urbana veterinaria; mentre nel precedente DPCM del 29 Novembre 2001 i LEA che dovevano essere assicurati dai servizi veterinari erano elencati in una apposita sezione riguardante la Sanità Pubblica Veterinaria, a sua volta suddivisa in tre paragrafi di massima coincidenti con le competenze già attribuite alla tre strutture veterinarie presenti nei Dipartimenti di prevenzione.

Ma l'analisi comparativa dei LEA ora proposti rispetto a quelli previgenti, e soprattutto una corretta valutazione dell'eventuale effetto che le nuove aggregazioni delle prestazioni potrebbero avere sui sistemi organizzativi, non può innanzi tutto prescindere da quanto si legge nella relazione che accompagna lo schema del nuovo Decreto dove, commentando il Capo II e rinviando all'Allegato 1, specifica «Il provvedimento non contiene sostanziali novità aggregazione delle attività».

Il generale criterio interpretativo che impone di leggere gli atti normativi alla luce dei documenti che li accompagnano, consente di leggere la succitata "relazione" quale interpretazione autentica e suggerisce di valutare pertanto il contenuto del nuovo Decreto in sostanziale continuità con il precedente; fatto che consente di affermare che, a prescindere dalla nuova aggregazione di determinate prestazioni, il quadro delle prestazioni che i Servizi veterinari sono chiamati a garantire rimane sostanzialmente pressoché immutato; di alcune pur esistenti modifiche, ad avviso degli scriventi non negative, si dirà di seguito.

Non può d'altra parte essere confuso quanto indicato dal nuovo DPCM in termini di servizi con quanto invece deve essere inteso dove nelle vigenti disposizioni relative all'organizzazione dei Dipartimenti di Prevenzione si parla di Servizi (D.Lgs. 502/92 art. 7); si tratta infatti nel primo caso dei servizi intesi quali "prestazioni d'opera" che devono essere garantite dagli "Uffici" ovvero dai Servizi (strutture) in cui è organizzata

l'Amministrazione; e a nessuno dovrebbe essere lecito confondere artatamente le terminologie a uso prettamente strumentale; e se così fosse occorre vigilare attentamente e in permanenza affinché il nuovo decreto non possa produrre effetti impropri attraverso un uso che non potrebbe essere altrimenti che asservito a scopi palesemente distorti.

Vale qui la pena ribadire ancora che, anche sotto un profilo più strettamente giuridico e "delle fonti", un DPCM non può in alcun modo modificare le norme contenute in un Decreto legislativo com'è il citato D.Lgs. 502/92 art. 7 *ter* e *quater* (come modificato e integrato dal D.Lgs. 229/99), dove nel dipartimento di prevenzione della ASL è precisamente prevista l'istituzione di strutture organizzative specificatamente dedicate alla sanità animale, all'igiene degli alimenti di origine animale e all'igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche; per le stesse motivazioni rimangono valide e di maggior rango, rispetto al DPCM in questione, le disposizioni contenute nei Decreti del Presidente della Repubblica n. 483 e 484 del 1997 che già dividevano la Sanità Pubblica Veterinaria nelle tre discipline della sanità animale, dell'igiene degli alimenti di origine animale e dell'igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche, in seguito - non riteniamo casualmente - riconfermate proprio nel menzionato Decreto legislativo. E ancora, il nuovo DPCM, al capo II - art. 2, nell'individuare le aree di attività della prevenzione collettiva e Sanità Pubblica, precisa proprio che nell'ambito di tali attività il Servizio sanitario nazionale garantisce le prestazioni indicate nell'allegato 1 «Mediante l'attuale organizzazione» - stabilita dalle Regioni - «conformemente alla legislazione vigente».

Se le riflessioni sopra riportate già da sole potrebbero fugare ogni dubbio circa la possibile "influenza" del nuovo DPCM sugli assetti organizzativi (pare chiaro che non ne potrebbero e che soprattutto non ne devono avere, fatti salvi usi distorti e strumentali da evidenziare e contrastare sul nascere), si

vuole tuttavia ancora osservare come proprio la nuova aggregazione e anche la scomparsa (lessicale e dunque apparente, ma a ben vedere non sostanziale) di alcune (poche) definizioni, unitamente alla previsione invece di alcune nuove prestazioni, possa costituire elemento di positiva valutazione dei nuovi LEA, anche in proiezione futura, proprio per i servizi veterinari pubblici. Infatti, una lettura che tenga conto anche, e necessariamente, della pratica applicazione di quanto previsto ed enumerato nelle vecchie rispetto alle nuove aggregazioni delle prestazioni, consente di osservare che: tutte le voci presenti *sub* 4.1 e 4.2 nei vecchi LEA si ritrovano facilmente *sub* D1-13 nei nuovi LEA, così come tutte le voci *sub* 4.3 dei vecchi LEA sono ancora presenti *sub* D1-14 nei nuovi LEA; con alcune eccezioni che paiono invero più positive che negative per i Servizi di Sanità Pubblica Veterinaria e che in sintesi possono essere individuate nei punti seguenti:

- la sorveglianza epidemiologica e la profilassi delle malattie risultano più ampiamente descritte in due punti (D5+D6) anziché uno;
- anche la prevenzione e il controllo delle zoonosi risultano più ampiamente declinate in D12;
- i rimanenti punti *sub* 4.1 (vecchi LEA) risultano almeno parimenti declinati *sub* D (nuovi LEA);
- anche i punti *sub* 4.2 (vecchi LEA) risultano tutti parimenti declinati *sub* D (nuovi LEA), fatta eccezione per le prestazioni di controllo sul latte e prodotti lattiero-caseari che, per condivisibili ragioni legate alla tutela della Sicurezza Alimentare, così come declinata nel pacchetto normativo europeo conosciuto come "Pacchetto Igiene", si ritrovano *sub* E3 nei nuovi LEA;
- così infine tutti i punti *sub* 4.3 (vecchi LEA) risultano ugualmente, anzi meglio, declinati *sub* E1-14 (nuovi LEA); meglio perché il legislatore ha correttamente aggiunto ogni utile e opportuno richiamo ai nuovi temi e prestazioni oggi rappresentati dagli audit, dalla registrazione degli OSA e dalla gestione

Riquadro 1. Vecchi LEA: Sezione della Sanità Pubblica Veterinaria.

4. Sanità Pubblica Veterinaria

4.1 Sanità animale

- Sorveglianza epidemiologica e profilassi ai fini della eradicazione delle malattie infettive e diffuse degli animali
- Prevenzione e controllo delle zoonosi
- Interventi di polizia veterinaria
- Vigilanza sui concentramenti e spostamenti animali, compresa l'importazione e l'esportazione e sulle strutture ed attrezzature a tal fine utilizzate
- Igiene urbana e veterinaria
- Lotta al randagismo e controllo sulla popolazione canina
- Controllo delle popolazioni sinantropiche e selvatiche ai fini della tutela della salute umana e dell'equilibrio fra uomo, animale e ambiente.

4.2 Igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche

- Controllo e vigilanza sulla distribuzione e impiego del farmaco veterinario in coordinamento con il servizio farmaceutico e programmi per la ricerca dei residui di trattamenti illeciti o impropri
- Controllo e vigilanza sull'alimentazione animale e sulla produzione e distribuzione di mangimi
- Controllo e vigilanza sulla riproduzione animale
- Controllo sul latte e sulle produzioni lattiero-casearie
- Sorveglianza sul benessere degli animali da reddito e da affezione
- Protezione dell'ambiente da rischi biologici, chimici e fisici con documentazione epidemiologica
- Vigilanza e controllo sull'impiego di animali nella sperimentazione.

4.3 Tutela igienico-sanitaria degli alimenti di origine animale

- Ispezione negli impianti di macellazione
- Controllo igienico sanitario nei settori della produzione, trasformazione, conservazione, commercializzazione, trasporto e deposito, distribuzione e somministrazione degli alimenti di origine animale
- Vigilanza e ispezione nelle strutture in cui la normativa vigente prevede il veterinario ufficiale
- Disposizioni di indagini microbiologiche in tutte le fasi della produzione e sui prodotti
- Valutazione degli esiti analitici e informazioni dei conduttori degli stabilimenti, dei risultati, degli esami e degli eventuali accorgimenti da adottare
- Certificazioni sanitarie sui prodotti destinati all'asportazione o a usi particolari
- Monitoraggio della presenza di residui di farmaci e contaminanti ambientali negli alimenti di origine animale.

delle DIA, introdotti a livello europeo dal già citato "Pacchetto Igiene";

- nella nuova aggregazione scompare la «Protezione dell'ambiente [...]» già prevista *sub* 4.2 nei vecchi LEA, fatto tuttavia riconducibile, probabilmente, alla notevole valorizzazione degli aspetti di epidemiosorveglianza che oggi è possibile ritrovare nella nuova declinazione delle prestazioni;
- nella nuova aggregazione scompare anche la "Polizia Veterinaria", già presente *sub* 4.1 nei vecchi LEA; ma si deve qui osservare che tutti i nuovi punti dei LEA (*sub* D ed E) evidenziano invece, e ben distintamente, a valere per le prestazioni di tutte le tre strutture veterinarie dei Dipartimenti di prevenzione, dove occorra l'attività di controllo, individuando tale attività più propriamente come sorveglianza quando

opportuno (attività, queste, comunque tutte di polizia veterinaria), e privilegiando invece il maggior orientamento alla prevenzione quando evidentemente ritenuto di primaria importanza rispetto all'attività di "polizia", senza che questa rimanga in ogni caso preclusa (per i "troppo affezionati" a tale approccio) poiché comunque propria degli organi di controllo come sono, di fatto e per preciso mandato istituzionale, i nostri Servizi.

Analizzati comparativamente in modo più approfondito, sebbene sinteticamente, ma alla luce della pratica applicazione dei dispositivi, i vecchi e i nuovi LEA, correttamente condotte le necessarie valutazioni di ordine giuridico così come sopra - in breve - prospettato, agli scriventi pare

poter confermare che sarebbe assai ragionevole ritenere infondata ogni preoccupazione di merito, tuttavia sottolineando come potrebbero giustificarsi preoccupazioni di metodo ove dovesse sfuggire alla necessaria sorveglianza sindacale l'eventuale pervicace tentativo di qualche Organismo o Istituzione di interpretare e applicare in modo distorto e strumentale un dispositivo i cui fini risultano chiari (tutela del cittadino rispetto alle prestazioni che gli debbono essere garantite ai sensi dell'art. 32 della Costituzione) e per nulla correlati a qualsivoglia riorganizzazione dei Servizi della Prevenzione che, in ogni caso, non può oggi prescindere, si ribadisce, dal preciso dettato normativo nazionale.